



Parecer Nº 0295428/2025/SMCL-ASTEJ

Porto Velho, 06 de fevereiro de 2026.

Processo Sei nº 002.000478/2025-86

Pregão Eletrônico nº 90093/2025/SEL/SMCL/PMPV

Objeto: Sistema de Registro de Preços Permanente – SRPP, para eventual AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE EXPEDIENTE (PAPEL SULFITE FORMATO A4, PAPEL RECICLADO FORMATO A4, CANETA ESFEROGRÁFICA, APONTADOR, BORRACHA...), visando atender a notadamente as demandantes e a administração pública direta e indireta do Município de Porto Velho-RO.

Interessado: Secretaria Municipal de Contratos, Convênios e Licitações

Assunto: Solicitação de parecer jurídico

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. LEI Nº 14.133/2021. INDÍCIOS DE VÍNCULO ENTRE LICITANTES. ASSINATURA DIGITAL E ENDEREÇO COINCIDENTES. SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES. ANÁLISE DA DISTINÇÃO DE COMPETÊNCIAS ENTRE A ASSESSORIA JURÍDICA E O AGENTE DE CONTRATAÇÃO. CABE À PRIMEIRA A ANÁLISE DA LEGALIDADE, DOS RISCOS E DO ENQUADRAMENTO JURÍDICO DO VÍCIO. CABE AO SEGUNDO A ANÁLISE DE MÉRITO DAS JUSTIFICATIVAS E A DECISÃO FINAL. DEVER DE DILIGÊNCIA. A IDENTIFICAÇÃO DE INDÍCIOS DE CONLUÍO IMPÕE À ADMINISTRAÇÃO O DEVER DE APURAR OS FATOS, EM OBSERVÂNCIA AO ART. 64 DA LEI Nº 14.133/2021, O QUE FOI DEVIDAMENTE CUMPRIDO. FORMALISMO MODERADO. A JURISPRUDÊNCIA DO TCU ADMITE O SANEAMENTO DE ERROS MATERIAIS QUE NÃO COMPROMETAM A ISONOMIA E A COMPETITIVIDADE DO CERTAME. A EXCLUSÃO DE LICITANTE É MEDIDA EXTREMA. PARECER OPINATIVO. A PRESENTE MANIFESTAÇÃO TEM CARÁTER OPINATIVO, VISANDO SUBSIDIAR A TOMADA DE DECISÃO DO AGENTE COMPETENTE. RECOMENDAÇÃO PELA DEVOLUÇÃO DOS AUTOS À PREGOEIRA PARA ANÁLISE DE MÉRITO E DECISÃO FUNDAMENTADA.

1. RELATÓRIO

Em apertada síntese, trata-se de consulta formulada pela Sra. Pregoeira da Equipe de Pregão n. 03, responsável pela condução do Pregão Eletrônico n. 90093/2025, cujo objeto é a formação de Sistema de Registro de Preços para eventual aquisição de material de expediente, conforme edital e anexos constantes do Processo Administrativo n. 002.000478/2025-86.

A remessa a esta Assessoria Jurídica foi motivada pela necessidade de análise quanto à regularidade jurídica do prosseguimento do certame, em virtude de circunstâncias fáticas que, em tese, poderiam macular a competitividade e a isonomia entre os licitantes.

Consoante se extrai do Despacho de encaminhamento, durante a fase de análise das propostas, a autoridade consulente constatou que as empresas BRS SERVIÇOS DE MONTAGENS DE ESTRUTURAS LTDA (CNPJ nº 24.584.199/0001-00) e M C INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE PAPÉIS LTDA (CNPJ nº 19.288.989/0002-90), concorrentes em um mesmo item, apresentaram indícios de possível vinculação. Tais indícios materializaram-se na apresentação de documentos distintos, porém subscritos com a mesma assinatura digital, e na informação inicial de endereços comerciais coincidentes.

Diante da gravidade dos fatos, que poderiam configurar violação ao caráter competitivo do certame, a Sra. Pregoeira, em atuação diligente e com fulcro no art. 64 da Lei nº 14.133/2021, promoveu a oitiva das referidas empresas para que prestassem os devidos esclarecimentos.

Em resposta à diligência, a licitante BRS SERVIÇOS DE MONTAGENS DE ESTRUTURAS LTDA aduziu, em síntese, que a coincidência na assinatura digital decorreu de erro material escusável, perpetrado por assessoria técnica comum a ambas, e negou qualquer vínculo societário ou administrativo. Afirmou, ainda, possuir estrutura física independente e atuar em segmento econômico diverso. Por sua vez, a licitante M C INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE PAPÉIS LTDA corroborou a justificativa do erro operacional da assessoria técnica, esclarecendo que participa do certame por meio de filial situada em endereço distinto e que possui quadro societário e administração próprios, conforme documentação anexa. Ambas, portanto, rechaçaram veementemente a existência de conluio ou atuação coordenada.

Deste modo, os autos foram encaminhados à Assessoria Técnica Jurídica da Secretaria Municipal de Contratos, Convênios e Licitações, para manifestação quanto à suficiência dos esclarecimentos, à caracterização de vício e aos riscos inerentes ao prosseguimento do feito, a fim de obter subsídios para sua decisão.

É breve o relatório.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES E DA NATUREZA DO SUPORTE JURÍDICO INTERNO

Preliminarmente ao exame de mérito da controvérsia, afigura-se indispensável delinear as esferas de competência que regem a matéria, em estrita observância ao princípio da segregação de funções, pilar da governança nas contratações públicas, conforme os artigos 5º e 7º, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

Nesse diapasão, cumpre realizar uma distinção fundamental. A nova lei estrutura o assessoramento jurídico em diferentes níveis ou "linhas de defesa". De um lado, tem-se o órgão central de advocacia pública (no caso, a Procuradoria Geral do Município), que exerce o controle prévio de legalidade finalístico, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021. Sua atuação é obrigatória e se dá sobre as minutas já consolidadas de editais e contratos, representando uma análise formal e externa à unidade de contratação.

De outro lado, e em linha diversa, situa-se o suporte jurídico interno, como o que ora se manifesta. Esta função, amparada sistemicamente pela previsão de uma "equipe de apoio" e pelo dever geral de suporte dos órgãos de assessoramento (art. 168, parágrafo único), tem natureza técnico-operacional. Sua missão é prestar auxílio contínuo e preventivo à autoridade condutora do certame, dirimindo dúvidas e analisando incidentes processuais durante o seu trâmite.

A atuação desta Assessoria Técnico Jurídica encontra amparo nas atribuições do cargo, definidas pela Lei Complementar Municipal nº 1.019/2025, que incluem "Elaborar projetos, pareceres, informações e relatórios" e "Emitir pareceres relacionados à sua área de atuação, que subsidiem decisões superiores", de modo que, embora a lei mencione o assessoramento ao "superior hierárquico", a relação com os Agentes de Contratação configura-se como uma relação de auxílio técnico e suporte funcional. A presente manifestação, portanto, não se confunde com o parecer jurídico do art. 53, mas constitui um parecer técnico-jurídico de natureza opinativa, destinado a subsidiar uma decisão operacional da Sra. Pregoeira.

Essa atuação matricial é essencial para a correta instrução do processo licitatório. Ao ser instado a se manifestar, esta Assessoria o faz para subsidiar a decisão operacional da Sra. Pregoeira, que é a autoridade competente para conduzir o certame, conforme o art. 8º da Lei nº 14.133/2021. O parecer técnico-jurídico, portanto, integra a instrução processual e, embora dirigido à Pregoeira para sua imediata tomada de decisão, servirá de fundamento para o posterior controle a ser exercido pela autoridade superior no ato de homologação. Configura-se, assim, o cumprimento do dever de fornecer subsídios técnicos para a cadeia decisória como um todo.

Feito este importante apontamento, reitera-se que, mesmo nesta função de suporte, a separação de competências é imperativa. A função desta Assessoria Técnico Jurídica é a de analisar a conformidade do procedimento com o ordenamento jurídico, sem, contudo, adentrar em juízos de mérito, oportunidade e conveniência, que são reservados à autoridade condutora do certame. Como se extrai da doutrina de Marçal Justen Filho, a função do parecerista é a de zelar pela estrita legalidade dos atos, atuando como um filtro de legalidade no âmbito do processo administrativo, de modo a assegurar que a decisão a ser tomada encontre amparo no Direito, mas sem substituir a autoridade competente no ato de decidir.

Transpondo-se tais premissas para o caso concreto, as atribuições postas em consulta distribuem-se de forma clara. No que tange à suficiência dos esclarecimentos prestados pelas licitantes, a esta Assessoria compete orientar sobre os critérios de legalidade para a valoração da prova, mas o juízo de mérito sobre se as justificativas são faticamente convincentes e aptas a elidir a suspeita de conluio é da exclusiva competência da Sra. Pregoeira. Quanto à caracterização do vício, cabe a esta Assessoria opinar, em tese, se a falha é sanável ou insanável à luz da legislação e da jurisprudência, mas é a autoridade condutora do certame quem, acolhendo a tese jurídica, declarará a natureza da falha no caso concreto. No que se refere ao risco jurídico, a função é identificá-lo e descrevê-lo, mas é a Pregoeira quem, ciente das possíveis consequências, assume o risco ao tomar sua decisão. Por fim, a decisão formal pela manutenção ou exclusão das propostas é o ato administrativo de mérito por excelência, a ser praticado e motivado pela autoridade competente.

Destarte, a presente manifestação jurídica não se imiscui na esfera decisória reservada à autoridade condutora do certame, mas visa, isto sim, fornecer os subsídios técnicos e a segurança jurídica necessários para que Vossa Senhoria possa exercer seu poder-dever decisório de forma hígida e devidamente fundamentada.

2.2 DOS INDÍCIOS, DA DILIGÊNCIA E DA PONDERAÇÃO ENTRE O FORMALISMO MODERADO E A APURAÇÃO DE FRAUDE

Os fatos que motivaram a presente consulta, notadamente a subscrição de documentos por um mesmo assinante digital e a coincidência inicial de endereços entre duas empresas concorrentes, constituem, inequivocamente, indícios robustos de possível conluio e, por conseguinte, de fraude ao caráter competitivo do certame. Diante de tal cenário, a atuação da Sra. Pregoeira ao instaurar, de ofício, o procedimento de diligência, com amparo no art. 64 da Lei nº 14.133/2021, não foi apenas correta, mas indispensável, representando o cumprimento de um poder-dever imposto a todo agente público que zela pela lisura do processo licitatório.

Superada a fase de apuração preliminar, a questão central que se impõe a esta análise é de natureza eminentemente jurídica: *devem tais indícios, após as justificativas apresentadas, ser enquadrados como um vício insanável, que macula a participação das empresas no certame, ou podem ser relevados como um erro material escusável, à luz do princípio do formalismo moderado?*

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) oferece um balizamento seguro para essa ponderação. Por um lado, a Corte de Contas prestigia o formalismo moderado, buscando evitar que o excesso de rigor em questões acessórias prejudique o objetivo primário da licitação, que é a seleção da proposta mais vantajosa. Nesse sentido, no julgamento da Representação nº 5722025, o TCU é claro ao estabelecer que falhas formais, passíveis de serem sanadas na fase de diligências, não devem, por si sós, justificar a desclassificação de um licitante, desde que, evidentemente, não comprometam a isonomia entre os concorrentes. Vejamos:

REPRESENTAÇÃO DE EMPRESA LICITANTE. EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES (EBSERH). REFORMA

HOSPITALAR. ALTERAÇÕES NA PROPOSTA VENCEDORA NA FASE DE DILIGÊNCIAS . CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. POSSIBILIDADE DE AJUSTES FORMAIS E DE MENOR SIGNIFICÂNCIA. CIÊNCIA, COMUNICAÇÕES E ARQUIVAMENTO . 1. Erros de menor relevância no preenchimento da planilha de preços unitários não constituem motivo para a desclassificação de licitantes, desde que possam ser corrigidos sem causar majoração no preço global ofertado (Acórdão 898/2019-Plenário, relator: Ministro Benjamin Zymler). **2. Não se justificam desclassificações de licitantes baseadas em falhas formais que possam ser sanadas na fase de diligências, desde que tais correções não comprometam a isonomia e a competitividade do certame (Acórdão 357/2015-Plenário, relator: Ministro Bruno Dantas)** . 3. A etapa de diligência pode ser empregada para complementar informações ou esclarecer fatos já existentes à época da abertura do certame, sendo vedada a inclusão de novos documentos que modifiquem a essência da proposta ou tentem suprir omissões injustificáveis (Acórdão 3.141/2019-Plenário, relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues). (TCU - REPRESENTAÇÃO (REPR): 5722025, Relator.: JORGE OLIVEIRA, Data de Julgamento: 04/02/2025)

Por outro lado, e com igual veemência, o TCU é rigoroso na apuração de conluio e na repressão a fraudes. A jurisprudência é farta em exemplos nos quais um conjunto de indícios, ainda que individualmente pudessem ser considerados frágeis, formam um mosaico probatório suficiente para caracterizar a atuação coordenada de licitantes. À guisa de exemplificação, o TCU firmou entendimento de que a utilização de salas contíguas e o compartilhamento de recursos, quando somados a outros elementos, são evidências de fraude. A mesma linha de raciocínio se aplica à formação de um "grupo econômico de fato", situação em que empresas, embora formalmente distintas, atuam sob um controle comum para frustrar a competição, o que é veementemente rechaçado pela Corte, como se observa nos julgados abaixo colacionados:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. REPRESENTAÇÃO. INDÍCIOS DE CONLUIO. COMPARTILHAMENTO DE ENDEREÇO IP E SALAS CONTÍGUAS. ANÁLISE DO CONJUNTO PROBATÓRIO. REJEIÇÃO DAS JUSTIFICATIVAS. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE. **1. Para que seja declarada a inidoneidade de empresa, não se faz necessária a ocorrência de dano ao erário, pois, nos termos do art. 46 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, a inidoneidade resulta da prática de fraude comprovada à licitação. 2. A luz do art. 46 da Lei nº 8.443, de 1992, a comprovação da fraude à licitação, no âmbito do TCU, se dá pela análise da conjunção das evidências presentes em cada caso concreto, seguindo o entendimento do Supremo Tribunal Federal (RE 68.006-MG) no sentido de que: "indícios são provas, se vários, convergentes e concordantes".** 3. Não se mostra correta a premissa de que a ocorrência do conluio depende necessariamente da formal ocorrência de atos ilícitos, já que, na maioria das vezes, os atos (aparentemente lícitos em sua forma isolada) carregam, em seu conjunto material, o claro desígnio para frustrar o caráter competitivo do certame. 4. O juízo de valor alcançado pelo julgador nos casos de sociedades empresárias que laboram em conluio com o intuito de fraudar licitações emerge sobretudo do conjunto de fatos coletados a partir do exame dos autos. 5. A prova indiciária, constituída por somatório de indícios que apontam para a mesma direção, é suficiente para caracterizar fraude à licitação por meio do conluio de licitantes. (TCU - Acórdão 1.829/2016-Plenário, Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, Data de Julgamento: 13/07/2016)

REPRESENTAÇÃO DE LICITANTE. ELETRONORTE. PREGÃO PARA REGISTRO DE PREÇOS 15991/2019. DOCUMENTO DE HABILITAÇÃO FALSO. **PARTICIPAÇÃO, NA CONDIÇÃO DE EPP, DE EMPRESA INTEGRANTE DE GRUPO ECONÔMICO. INIDONEIDADE. FALSEAMENTO DOS FATOS EM RESPOSTA À OITIVA, NA TENTATIVA DE INDUZIR O TCU A ERRO. DESLEALDADE PROCESSUAL.** CONFIGURAÇÃO DA HIPÓTESE PREVISTA NO ART. 80, INCISO II, DO CPC. MULTA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. INEXISTÊNCIA DA OMISSÃO E DA CONTRADIÇÃO ALEGADAS. NEGATIVA DE PROVIMENTO. (TCU - RP: 3592022, Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES, Data de Julgamento: 23/02/2022)

A análise, portanto, não pode ser simplista ou isolada. Não se trata de avaliar cada indício *de per se*, mas de analisar o quadro completo. A alegação de "erro de assessoria técnica", por exemplo, embora seja uma justificativa comum e por vezes plausível, deve ser recebida com especial cautela pela Pregoeira. Cabe à autoridade condutora do certame, em sua análise de mérito, avaliar se essa justificativa se sustenta diante das demais provas dos autos ou se, ao contrário, soa como uma desculpa conveniente para encobrir uma atuação coordenada.

Com efeito, a metodologia de apuração de fraude a certames licitatórios, consolidada na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, prestigia a teoria da prova indiciária. A fraude, por sua natureza sub-reptícia, raramente se revela por meio de uma prova unívoca e cabal. Sua comprovação emerge, na vasta maioria dos casos, da construção de um silogismo a partir de um conjunto de elementos probatórios que, isoladamente frágeis, tornam-se robustos quando analisados em sua mútua correlação. É o que se extrai do Acórdão 1.829/2016-TCU-Plenário acima indicado: "[...] *a comprovação da fraude à licitação, no âmbito do TCU, se dá pela análise da conjunção das evidências presentes em cada caso concreto [...] A prova indiciária, constituída por somatório de indícios que apontam para a mesma direção, é suficiente para caracterizar fraude à licitação por meio do conluio de licitantes [...]*".

Nessa linha de pensar, a justificativa de "erro de assessoria técnica" deve ser objeto de rigoroso escrutínio. A responsabilidade pela formulação e apresentação da proposta é indelegável e recai integralmente sobre a licitante. Ao se valer de terceiros, a empresa assume para si o ônus e o risco por eventuais falhas, não podendo, *a posteriori*, invocar a imperícia alheia como excludente de sua própria responsabilidade ou como prova de sua boa-fé. O dever de acuidade na elaboração de seus documentos é da própria empresa, que responde perante a Administração pela integridade de sua proposta.

Isto posto, compete à Sra. Pregoeira, no exercício de seu livre convencimento motivado, perquirir sobre a verossimilhança de tal alegação. A questão a ser respondida não é se o erro poderia ter ocorrido, mas se, diante do quadro fático-probatório [a identidade de assinaturas, a coincidência de endereços, a proximidade temporal das propostas], a tese do mero equívoco se sustenta com a robustez necessária para sobrepujar a forte presunção de atuação coordenada.

Aplica-se, na espécie, o princípio da primazia da realidade sobre a forma. A Administração não pode se contentar com justificativas formais que se divorciam da lógica dos fatos. Se a realidade que se descortina a partir do conjunto de indícios é a de uma comunhão de interesses e de uma atuação concertada, a simples negativa ou a atribuição de culpa a terceiros não possui o condão de restaurar a presunção de independência que foi quebrada.

Destarte, a análise de mérito a ser empreendida pela autoridade condutora do certame transcende a mera verificação de explicações isoladas. A Pregoeira deverá avaliar se os esclarecimentos prestados foram capazes de elidir completamente a suspeita inicial, demonstrando de forma inequívoca a independência e a autonomia das licitantes. Trata-se de um juízo de ponderação sobre a credibilidade das justificativas em face da força do conjunto probatório, tendo sempre como norte a proteção da isonomia, da competitividade e da moralidade administrativa, princípios basilares de toda e qualquer licitação pública.

2.3 DA ANÁLISE DE RISCO JURÍDICO E DA CENTRALIDADE DA MOTIVAÇÃO DO ATO

A decisão a ser proferida pela Sra. Pregoeira, seja pela manutenção ou pela exclusão das licitantes, situa-se

em um campo de tensão entre princípios jurídicos igualmente caros à Administração Pública. Tal deliberação, portanto, não está isenta de riscos, os quais devem ser devidamente sopesados. A escolha do caminho a seguir implica a assunção de um risco jurídico específico, cuja materialização dependerá, em grande medida, da robustez da fundamentação que alicerçará o ato administrativo, senão vejamos.

Em um primeiro cenário hipotético, a decisão pela manutenção das empresas, caso se conclua que as justificativas apresentadas foram suficientes para elidir os indícios de fraude, acarreta o risco de controle externo e de questionamento por terceiros. Se a fundamentação para manter as licitantes for considerada frágil ou insuficiente pelos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas, ou mesmo por outros concorrentes, a Administração se expõe à alegação de ter violado os princípios da isonomia, da moralidade e da competitividade. Um certame que prossegue sob a sombra de um conluio não sanado é um certame viciado em sua essência, passível de anulação a qualquer tempo, com potenciais prejuízos ao erário e à segurança jurídica.

Por outro lado, a decisão pela exclusão das empresas, embora possa parecer a via mais segura para proteger a lisura do processo, acarreta o risco de impugnações administrativas e judiciais. Se a exclusão for percebida como um ato de formalismo excessivo, baseado em meras conjecturas e sem uma análise aprofundada que demonstre a insuficiência das justificativas, as empresas excluídas poderão buscar a tutela jurisdicional. Certamente será alegado, com potencial êxito, o cerceamento de defesa e a violação ao princípio da busca pela proposta mais vantajosa, argumentando que a Administração preteriu uma oferta potencialmente benéfica com base em suspeitas não confirmadas.

Diante dessa bifurcação de riscos, o principal instrumento de mitigação à disposição da Pregoeira é a qualidade da motivação do ato decisório. O princípio da motivação, insculpido no art. 50 da Lei nº 9.784/1999 e reiteradamente defendido pela jurisprudência, não é uma mera formalidade. É a garantia de que a decisão administrativa não é fruto de arbítrio, mas de um processo lógico e fundamentado em fatos e no Direito.

O Tribunal de Contas da União é enfático ao exigir que as decisões que afetam direitos dos licitantes, como a desclassificação, sejam devidamente motivadas, como se depreende do Acórdão 977/2024-TCU-Plenário. Vejamos:

REPRESENTAÇÃO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES EM PREGÃO PARA AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE SISTEMA CFTV. SESC/MG. CONHECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. OITIVAS. DESCLASSIFICAÇÃO DE PROPOSTAS SEM A ADEQUADA MOTIVAÇÃO NA ATA DO CERTAME. PROCEDÊNCIA PARCIAL. REVOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR ADOTADA. CIÊNCIA DE IRREGULARIDADE. ARQUIVAMENTO. 1- A preclusão do direito de recurso de licitante, por motivo de não apresentação da intenção recursal no prazo devido, não impede a Administração de exercer o poder-dever de rever os seus atos ilegais, nos termos do art. 63, § 2º, da Lei 9.784/1999 e da SúmulaSTF 473. 2- **Em pregão, assim como nas demais modalidades de licitação, é necessário registrar a motivação das decisões que desclassifiquem propostas, inabilitem licitantes ou julguem recursos, com nível de detalhamento suficiente para a plena compreensão pelos interessados, em observância ao princípio da motivação.** (TCU - REPRESENTAÇÃO (REPR): 977/2024, Relator: JORGE OLIVEIRA, Data de Julgamento: 22/05/2024)

Portanto, a decisão a ser tomada, seja ela qual for, precisa estar amparada em uma análise pormenorizada das provas e das justificativas. A Pregoeira deve, em seu relatório, (i) descrever os indícios que levaram à diligência; (ii) sintetizar as justificativas apresentadas pelas empresas; e (iii) expor, de forma clara e lógica, as razões pelas quais acolheu ou rejeitou tais justificativas, correlacionando sua conclusão com o conjunto probatório. Se optar pela manutenção, deverá demonstrar, ponto a ponto, como cada suspeita foi satisfatoriamente afastada. Se optar pela exclusão, deverá evidenciar por que as justificativas não foram convincentes e como a permanência das empresas representaria um risco inaceitável à integridade da licitação.

Em suma, o risco jurídico não reside na decisão em si, mas na sua falta de fundamentação. Uma decisão bem motivada, que demonstre que a Pregoeira formou seu convencimento de maneira técnica, isenta e com base nas provas dos autos, é a mais segura e eficaz blindagem contra futuras contestações.

2.4 ORIENTAÇÃO INTERNA SOBRE A APURAÇÃO DE FRAUDE E SUA APLICAÇÃO AO CASO CONCRETO

Adicionalmente, cumpre ressaltar que a matéria em apreço não é inédita no âmbito desta Municipalidade. O Memorando-Circular - SMCL-GAB/SMCL-SEL (SEI nº 0485323), constante nos Autos nº 002.000143/2026-49, expedido em face de situação análoga envolvendo a burla a sanções administrativas, já consolidou um roteiro de atuação para os agentes de contratação diante de indícios de fraude por abuso da personalidade jurídica, cujas diretrizes se aplicam, por analogia, à presente apuração de conluio, firmando a necessidade de uma diligência qualificada em detrimento da exclusão automática.

O referido documento, alinhado à jurisprudência do Tribunal de Contas da União, estabelece que a identificação de vínculos entre empresas não deve levar a uma exclusão automática, mas sim deflagrar um dever de diligência qualificada. O agente público, diante de um alerta, deve investigar a fundo a relação entre as pessoas jurídicas, garantindo sempre o contraditório e a ampla defesa. O memorando elenca um rol exemplificativo de critérios a serem observados para a configuração do abuso, os quais servem de guia para a presente análise, senão vejamos:

- a) Identidade de sócios-proprietários ou sócios-gerentes;
- b) Atuação no mesmo ramo de atividade;
- c) Identidade de endereço, telefones ou e-mails;
- d) Existência de um mesmo representante/procurador ou contador;
- e) Transferência de acervo técnico ou humano entre as empresas.

Para o caso vertente, destacam-se a identidade de endereço e a existência de um mesmo representante/procurador. No presente certame, a coincidência inicial de endereços e, de forma ainda mais contundente, a utilização da mesma assinatura digital, que equivale a uma representação unificada no ato de submissão da proposta, são indícios que se amoldam perfeitamente aos critérios de alerta definidos pelo Gabinete.

Nesse contexto, a metodologia de apuração deve seguir a teoria da prova indiciária, consagrada pelo Tribunal de Contas da União. A identidade de assinatura digital não é um mero "erro formal", mas um indício veemente de atuação coordenada. Quando somado à coincidência inicial de endereços, o conjunto probatório se fortalece.

Aplica-se, ademais, o princípio da primazia da realidade sobre a forma. A realidade que os fatos iniciais apontam é a de propostas que, embora formalmente de empresas distintas, emanaram de um centro decisório comum, materializado pela assinatura única. As justificativas formais apresentadas posteriormente devem ser capazes de desconstruir essa realidade fática de maneira inequívoca, e não apenas de oferecer uma narrativa alternativa. Se a explicação não for robusta e convincente, a realidade dos fatos prevalece sobre a formalidade das justificativas.

Destarte, a análise de mérito a ser empreendida pela Sra. Pregoeira, em observância às diretrizes do Memorando-Circular e à jurisprudência de controle, deve transcender a aceitação passiva das justificativas. Exige-se um juízo crítico e ponderado sobre a credibilidade da tese de "erro material" em face da força dos indícios de atuação conjunta, tendo como escopo final a proteção da isonomia e da moralidade, bens jurídicos indisponíveis que fundamentam todo o processo licitatório.

3. DA CONCLUSÃO

Ex positis, esta Assessoria Técnica Jurídica, no exercício de sua função de suporte e controle prévio de legalidade, após analisar os fatos e o direito aplicável, conclui que os indícios identificados (assinatura digital e endereço coincidentes) são graves e a instauração do procedimento de diligência pela Sra. Pregoeira foi um ato processual correto, necessário e em conformidade com o poder-dever de cautela imposto pela Lei nº 14.133/2021.

A questão posta em análise situa-se na ponderação entre o princípio do formalismo moderado e o dever de reprimir a fraude à licitação. O vício apontado é, em tese, sanável, desde que a autoridade competente, em sua análise de mérito, se convença de forma inequívoca da ausência de conluio e da natureza de mero erro material escusável, conforme a jurisprudência do TCU.

A decisão final sobre a suficiência dos esclarecimentos e a consequente manutenção ou exclusão das licitantes é ato de competência discricionária da Sra. Pregoeira, a quem cabe a análise de mérito das provas e justificativas, formando seu livre convencimento motivado. A robustez da motivação do ato decisório é o principal instrumento de mitigação dos riscos jurídicos, seja para afastar futuras alegações de violação à competitividade (em caso de manutenção), seja para se defender de impugnações por excesso de formalismo (em caso de exclusão).

Pelo exposto, **OPINA-SE** pela regularidade formal do procedimento relativo às diligências empreendidas e recomendo a restituição dos autos à Sra. Pregoeira para que, no exercício de sua competência decisória e subsidiada pela presente análise jurídica, proceda à valoração das provas e justificativas e decida, de forma devidamente motivada nos autos, sobre o prosseguimento do certame em relação às empresas em questão.

É o parecer.

JUAN IRINEU SILVA BELLIONE KASPROVICZ

Assessor Técnico Jurídico

Secretaria Municipal de Contratos, Convênios e Licitações - SMCL



Documento assinado eletronicamente por **Juan Irineu Silva Bellione Kasprovicz, Assessor(a)**, em 10/02/2026, às 12:37, conforme art. 17, § 1º, do Decreto nº 21.393, de 07 de outubro de 2025.
Nº de Série do Certificado: 5ead30890fe43930b39eeee4



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://www.portovelho.ro.gov.br/sei> informando o código verificador **0508957** e o código CRC **FF9D1319**.



002.000478/2025-86

0508957v16